

28. 공무원연금법 사건

<헌재 2003. 9. 25, 2001헌마93등, 공무원연금법 제27조 제3항 위헌확인, 판례집 15-2(상), 319>

가. 사건의 배경

이 사건은 연금급여액산정의 기초에 대한 공무원연금법 제27조 제3항 및 사립학교교직원연금법 제35조 제3항, 그리고 연금액조정 및 그의 경과조치에 대한 공무원연금법 제43조의2, 부칙 제9조, 사립학교교직원연금법 제42조 제1항 및 동법 부칙 제7조 제1항, 그리고 연금지급개시연령에 대한 공무원연금법 제46조 제1항 제1호 및 사립학교교직원연금법 제42조 제1항(이하 '이 사건 법률조항들'이라 한다)이 헌법에 위반되지 아니한다고 결정한 사건이다.

청구인은 20년 이상 교육공무원으로 근무하다 1999년에 퇴직한 자로서 공무원 보수변동률에 따라 연금이 조정되도록 되어 있던 구 공무원연금법에 의한 퇴직연금을 매월 받아왔다.

청구인은 이 사건 법률조항들에 의거하여 개정된 연금조정제도를 개정법의 시행 이전에 이미 퇴직한 연금수급자들에게 적용하는 것은 소급입법에 의한 재산권침해이며 아울러 행복추구권을 침해하는 것이라고 주장하면서 2001. 2. 8. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

나. 결정의 주요 내용

헌법재판소는 관여재판관 6:3의 의견으로 이 사건 법률조항들이 헌법에 위반되지 아니한다고 결정하였다.

공무원연금법 제27조 제3항, 사립학교교직원연금법 제35조 제3항은 현재 공무원이나 사립학교교직원으로 재직하고 있는 자로서 퇴직연금에 대한 기여금을 납입하고 퇴직하는 경우 장차 받게 될 퇴직연금에 대한 급여액의 산정기초를 종전에 '퇴직 당시의 보수월액'으로 하던 것을 '최종 3년간 평균보수월액'으로 변경한 것이므로, 위 퇴직연금에 대한 기대는 재산권의 성질을 가지고 있으나 확정되지 아니한 형성 중에 있는 권리로서 이는 아직 완성되지 아니하고 진행과정에 있는 사실 또는 법률관계를 규율대상으로 하는 이른바 부진정소급입법에 해당되는 것이어서, 위 법률조항은 소급입법에 의한 재산권박탈금지의 원칙을 선언하고 있는 헌법 제13조 제2항에 위반되지 아니한다.

아울러 위 법률규정은 기존의 공무원연금제도를 유지하는 경우 연금재정이 과탄에 이르러 그 제도 자체를 유지·존속하기 어렵게 된 상황에 직면하여 국회가 공무원·정부·연금수급자 3자의 책임분담을 통하여 부담률을 높이고 지급수준을 낮추어

40년간 누적되어 온 연금적자문제를 해소하고 연금재정안정을 도모하는 일련의 연금제도개선책의 일환으로 개정된 것으로, 그로 인하여 달성되는 공익은 실로 중대하다고 하지 않을 수 없다고 할 것이고, 그 제도변경으로 인하여 감소되는 연금급여액의 정도는 상대적으로 크지 않다. 따라서 위 법률조항은 신뢰보호의 원칙에 위배되지 아니한다.

물가연동제에 의한 연금액조정규정은 연금재정악화로 연금제도 자체의 유지·존속이 어렵게 되어 연금재정을 안정시키기 위한 일련의 연금재정개혁의 일환으로 개정된 것으로 그 필요성이 인정되고, 다른 한편 연금액을 조정하는 규정을 둔 것은 연금의 실질적 구매력을 유지시켜 주어 연금수급자의 생활안정을 기하기 위한 것이지 연금수급권을 제한하거나 박탈하는 것이 아니며, 그 내용이 소비자물가상승률에 연동하는 것으로 현저히 자의적이라고 볼 수 없다. 그러므로 물가연동제에 의한 연금급여조정 자체는 연금수급권자의 재산권, 인간으로서의 존엄과 가치 또는 인간다운 생활을 할 권리를 침해하거나 직업공무원제도나 헌법이 보장하는 사립학교교원의 지위의 근간을 훼손한 것이라고 볼 수 없다.

공무원연금법 및 사학연금법상의 연금수급권자에게 지급되는 연금은 노령·폐질·사망 등으로 인한 소득상실의 위험으로부터 벗어날 수 있도록 하는 기본적인 생활보장 등 다른 정책적 고려에 의하여 결정되는 것이고, 아울러 공무원연금법 및 사립학교교직원연금법 부칙을 개정하여 위 규정에 따른 조정에도 불구하고 동일 재직기간의 상·하 직급 사이 연금급여액의 역전현상이 발생할 때에는 별도 보전을 통하여 해소되도록 하는 등의 경과조치를 마련하고 있다. 그러므로 공무원연금법 제43조의2, 사립학교교직원연금법 제42조 제1항 중 공무원연금법 제43조의2 제1항을 준용하고 있는 부분은 명백히 불합리하다거나 연금수급자만을 자의적으로 차별하는 것으로 볼 수는 없다.

연금액조정에 대한 경과조치규정은 신설규정인 공무원연금법 제43조의2 및 사립학교교직원연금법 제42조 제1항 중 공무원연금법 동 조항을 준용하고 있는 부분을 그 시행일인 2001. 1. 1.부터 적용함에 있어서 기존 연금수급자들의 연금액을 2000. 12. 31. 현재의 연금액을 기준으로 조정한다는 내용으로서 법개정 이후의 법률관계만을 규율하고 있을 뿐이므로, 이미 종료된 과거의 사실관계 또는 법률관계에 새로운 법률이 소급적으로 적용되어 과거를 법적으로 새로이 평가하는 진정소급입법에는 해당되지 아니한다. 따라서 연금액조정 경과조치규정은 기존의 법적 상태에 대한 신뢰를 법치국가적 관점에서 헌법적으로 보호하여 주어야 할 것인지 여부가 문제될 뿐, 소급입법금지의 원칙에는 위배되지 아니한다.

연금액조정 경과조치규정에 의하여 물가연동제의 방식에 의한 연금액의 조정을 기존의 연금수급자들에 대하여 적용하도록 함으로써 달성하려는 공익은 연금재정의

악화를 개선하여 연금제도의 유지·존속을 도모하려는 데에 있고, 그와 같은 공익적 가치는 매우 크다고 하지 않을 수 없다. 그리고 연금수급권의 성격상 그 급여의 구체적인 내용은 불변적인 것이 아니라, 국가의 재정, 다음세대의 부담정도, 사회정책적 상황 등에 따라 변경될 수 있는 것이므로, 연금제도에 대한 신뢰는 반드시 "퇴직 후에 현 제도 그대로의 연금액을 받는다."는 데에 대한 것으로는 볼 수 없고, 연금수급자는 단순히 기존의 기준에 의한 연금지급이 지속될 것이라는 기대 하에 소극적인 연금수급을 하였을 뿐이지, 그 신뢰에 기한 어떤 적극적 투자행위를 한 것이라고 볼 수는 없으므로 그 신뢰가치가 크다고는 할 수 없다. 따라서 보호해야 할 연금수급자의 신뢰의 가치는 크지 않고, 신뢰의 손상 또한 연금액의 상대적인 감소로서 그 정도가 심하지 않는 반면, 연금재정의 파탄을 막고 공무원연금제도와 사학연금제도를 건실하게 유지하는 것은 긴급하고도 대단히 중요한 공익이므로, 이 부분 법률조항이 헌법상 신뢰보호의 원칙에 위배된다고는 볼 수 없다.

1995. 12. 29. 연금법이 개정되어 1996. 1. 1. 임용된 공무원부터 60세의 연금지급개시연령제를 부활하여 실시하게 되었고, 향후 그 적용범위를 확대하거나 연령을 높일 가능성을 전혀 예상할 수 없었다고 보기도 어려운 점을 고려할 때, 보호하여야 할 신뢰의 가치가 크지 아니하고, 이 법 시행 당시 이미 재직기간이 20년을 경과한 자의 경우에는 종전 규정에 의하고, 나머지의 경우도 2001년·2002년 50세로 하는 것을 시초로 순차적으로 향상시켜 2020년에 59세로 하는 등 전체적으로 비례의 원칙에 입각한 경과조치를 마련하고 있는 것을 감안할 때, 그 신뢰의 손상 정도가 크지 아니한 반면, 연금재정악화로 인한 연금재정안정의 도모와 연금제도의 기본원리에 충실한 합리화라는 것은 긴급하고도 중대한 공익이므로 양자를 비교형량하여 볼 때, 위 법률조항이 입법목적으로 달성하고자 하는 공익이 우월하다고 할 것이어서, 위 연금지급개시연령제한규정은 신뢰보호의 원칙에 위배된다고 할 수 없다.

이에 대하여 재판관 한대현, 재판관 주선회는 다음과 같은 반대의견을 개진하였다. 보수인상률에 따른 연금액조정에 대하여 형성된 신뢰는 장기적이고 지속적이어서, 그와 같은 신뢰가 바뀔 것이라고는 쉽사리 예견할 수 없을 것이므로, 그 신뢰는 견고하다고 볼 수 있고, 그 신뢰에 대한 보호가치는 연금제도가 헌법상 보장된 직업공무원제도나 교원의 법적 지위의한 내용을 이루고 있다는 점에서 결코 적다고 할 수 없고, 기존 연금수급자들에게도 불가연동제에 의한 연금액조정규정을 적용하도록 한 것은 달성하고자 하는 공익에 비하여 기존 연금수급자들의 신뢰를 손상하는 정도가 커서 신뢰보호원칙에 위배된다고 하지 않을 수 없고, 아울러 공무원연금과 사학연금의 기금재정부실의 원인과 그 재정부실보전을 위한 여러 가지 방안에 비추어 볼 때, 이미 퇴직이라는 급여의 사유가 발생하여 퇴직연금을 수령하고 있는

자의 신뢰를 심히 손상하지 않고도 충분히 입법목적을 달성할 수 있는 방안이 있음에도 불구하고, 비례적인 경과조치를 취하지 아니하고 일률적으로 모든 연금수급자에게 위 물가연동에 의한 연금급여액조정규정을 적용하도록 한 것은 필요최소한의 범위를 넘어선 과도한 제한이라고 보지 않을 수 없다. 따라서 연금액조정의 경과조치규정인 공무원연금법 부칙 제9조, 사립학교교직원연금법 제7조 제1항은 헌법에 위반된다.

그리고 재판관 김영일은 연금액조정의 경과조치규정인 공무원연금법 부칙 제9조, 사립학교교직원연금법 부칙 제7조 제1항은 헌법이 금지하고 있는 소급입법에 의하여 청구인들의 재산권을 침해한 것이어서 헌법 제13조 제2항, 제23조에 위반되고, 아울러, 가사 이미 퇴직하여 연금을 수령하고 있는 공무원이나 사립학교교직원의 퇴직연금수급권이 확정된 재산권이라도 그 구체적인 내용은 입법자가 후에 변경할 수 있는 것이어서 부진정소급입법에 해당된다고 보더라도 신뢰보호의 원칙에도 위반된다는 의견을 제시하였다.